

Terrain d'entente et territoires contestés : les positions fédérales et provinciales à l'égard de l'avenir constitutionnel du Canada

John Trent

Volume 8, numéro 2, 1977

Le Canada et le Québec – Bilan et Prospective

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700772ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700772ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Trent, J. (1977). Terrain d'entente et territoires contestés : les positions fédérales et provinciales à l'égard de l'avenir constitutionnel du Canada. *Études internationales*, 8(2), 172–196. <https://doi.org/10.7202/700772ar>

TERRAIN D'ENTENTE ET TERRITOIRES CONTESTÉS : LES POSITIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES À L'ÉGARD DE L'AVENIR CONSTITUTIONNEL DU CANADA *

John TRENT **

« Je suis loin d'être certain qu'on puisse trouver un terrain d'entente dans un avenir prochain entre le gouvernement de M. Trudeau et celui de M. Lévesque. Pour dire vrai, je doute qu'il soit possible à l'un ou l'autre de ces deux hommes de déclarer qu'il soit d'accord avec l'autre, mais là n'est pas la question. La question est de savoir s'il est possible de trouver un terrain d'entente entre des gens qui seraient perçus comme des porte-parole valables de la population du Québec et des gens qui puissent s'exprimer de la même manière pour le reste du Canada. »

(Entrevue avec le premier ministre de la Saskatchewan, Allan BLAKENEY, *Le Devoir*, 9 avril 1977)

I – INTRODUCTION

L'article qui suit souligne et compare les positions de base que les acteurs politiques fédéraux et provinciaux ont prises relativement à l'avenir constitutionnel du Canada, particulièrement par rapport aux relations fédérales-québécoises. Ces positions sont tirées des documents officiels et des commentaires dans la presse depuis l'élection du parti québécois en novembre 1976, ainsi que d'une analyse des conférences fédérales-provinciales depuis 1968. Les « acteurs » politiques choisis pour l'analyse sont les gouvernements fédéraux et provinciaux et leurs premiers ministres respectifs. Nous examinerons d'abord les théories en présence qui sous-tendent les positions fédéralistes et indépendantistes (telles que représentées par Pierre Elliott Trudeau et René Lévesque), pour envisager ensuite les domaines politiques spécifiques en cause. Avant de passer à cette étude, il convient cependant de revoir brièvement l'évolution du fédéralisme canadien et sa maturation au cours du siècle dernier.

Le grand débat des années soixante-dix sur l'avenir du Canada est à la fois simple et complexe. Avant de troubler « l'eau cristalline » du fédéralisme canadien d'éléments « fangeux et tortueux », essayons d'en dégager les principes fondamentaux et rudimentaires¹.

* Une version anglaise de cet article paraîtra dans l'ouvrage intitulé *Must Canada Fall?*, Richard SIMEON (éd.), McGill-Queen's University Press, en septembre 1977.

** Professeur au Département de science politique, Université d'Ottawa.

1. Les expressions « rudimentaires » et « simple » illustrent notre effort soutenu dans cet article pour n'utiliser que le langage de tous les jours et éviter le jargon complexe du droit constitutionnel ou de la théorie politique.

On peut définir le Canada comme étant composé de deux communautés culturelles majeures, dix provinces et un gouvernement contral (que l'on appelle aussi « gouvernement fédéral », « Ottawa » ou le Gouvernement du Canada). Le fédéralisme canadien a toujours été sujet à des tensions qui provenaient à la fois d'un débat théorique et d'une lutte effective pour le pouvoir, pour déterminer quel facteur l'emportera parmi les trois éléments de la réalité politique canadienne (culture, provinces, pouvoir central)². La fédération canadienne est-elle fondamentalement un pacte entre les peuples français et anglais ou s'agit-il d'une association de dix partenaires, créée par une Loi du Parlement britannique (soit l'Acte de l'A.N.B. – Acte de l'Amérique du Nord britannique) ? Est-ce un État centralisé où le gouvernement à Ottawa joue un rôle dominant alors que les provinces sont confinées aux affaires locales, ou est-on en présence d'un État décentralisé composé de onze gouvernements coégaux et souverains dans le cadre des pouvoirs alloués par la Constitution ?²

Ces images plutôt nettes et simplistes du Canada centralisé ou décentralisé ou d'un Canada issu d'un pacte entre Anglais et Français, ou encore d'une association de provinces, ont subi les effets du changement au cours des onze décennies qui ont suivi la création de la confédération. On peut résumer de façon grossière ces changements sous les rubriques suivantes :

1) L'immigration au Canada, les migrations à l'intérieur du Canada et les politiques provinciales en matière d'éducation et de langues officielles ont considérablement modifié l'équilibre d'origine ainsi que la localisation des différents groupes culturels au sein du Canada.

2) Au cours des cent dernières années, le pendule du pouvoir a oscillé de part et d'autre entre Ottawa et les provinces.

Au cours des trente dernières années, la compétence et la portée des gestes des gouvernements provinciaux se sont considérablement accrues. L'évolution au plan des juridictions a mené les provinces à exiger davantage de pouvoirs de taxation ; la croissance de l'activité gouvernementale a mené les provinces à demander des pouvoirs accrus et à rejeter l'interventionnisme paternaliste d'Ottawa ; l'interdépendance impose des limites à la capacité indépendante d'établir et de réaliser des objectifs, ce qui mène à des frustrations de la part des provinces et à des conflits avec Ottawa³.

2. Voir E. R. BLACK, *Divided Loyalties : Canadian Concepts of Federalism*, McGill-Queen's University Press, 1975, pour une analyse des théories et des questions en jeu. Voir également R. ARÈS, *Dossier sur le pacte fédératif de 1867 : La Confédération, pacte ou loi*, Éd. Bellarmin, Montréal, 1967. Black fait plusieurs distinctions additionnelles entre les concepts fédéraux mais nous ne pourrions les évoquer dans notre bref sommaire.

3. Pour un résumé des relations fédérales-provinciales au cours de la période 1947-1977, voir J. Peter MEEKISON (sous-ministre des Affaires intergouvernementales de la province de l'Alberta), *Canadian Federalism : Fact or Fantasy*, texte préparé pour la Conférence sur le changement politique au Canada à l'Université de Saskatchewan, Saskatoon, 17 et 18 mars 1977. Il paraîtra dans l'ouvrage publié sous la direction de John REDEKOP, *Approaches to Canadian Politics*, Prentice-Hall, à paraître.

3) Les relations entre anglophones et francophones, jusqu'à l'orée des années soixante avaient été gérées par une très petite élite économique et politique pour se caractériser par un isolement relativement accusé. Les deux communautés avaient des valeurs, des objectifs et des structures sociales qui différaient, aussi s'affrontaient-elles rarement sur la place publique. Un changement radical dans la culture francophone (incarnée en partie par la nation de la Révolution tranquille) a créé un nouveau système de concurrence et de conflit.

4) Finalement, on constate une croissance simultanée des ressources et de la puissance du gouvernement central qui reflète partiellement une tendance mondiale à l'expansion des activités gouvernementales et de la centralisation et aussi, en partie, le pouvoir d'Ottawa d'envahir de nouveaux champs de juridiction.

Les premières théories et images du fédéralisme canadien sont ainsi transformées à la suite de changements dans les forces politiques et sociales, la croissance simultanée des pouvoirs et de l'activité tant des gouvernements fédéraux que provinciaux, de même qu'en raison de l'interdépendance de ces deux niveaux de gouvernement et la concurrence croissante entre Canadiens d'expression anglaise et Canadiens d'expression française. Bien qu'on puisse identifier de nombreuses autres tensions au sein du système fédéral canadien, celles que l'on vient d'évoquer semblent être les tensions principales qui affectent à l'heure actuelle les relations fédérales provinciales et les tiraillements entre le Québec et le reste du Canada.

On en conclut, premièrement, que ces tiraillements sont suffisamment graves pour justifier l'examen des changements structurels nécessaires correspondants dans le système fédéral. Deuxièmement, ces changements structurels doivent être en mesure de faire face à l'ensemble de problèmes soulignés ci-dessus. Troisièmement, c'est un nouveau concept du fédéralisme canadien qui devra motiver toute modification structurelle parce que les concepts évoqués plus haut sont trop « exclusifs » pour embrasser l'ensemble des réalités actuelles, politiques, culturelles et économiques. Ainsi, les modifications à la constitution canadienne ne devraient pas être conçues en fonction *soit* d'un pacte entre Anglais et Français *ou* d'une association de provinces mais *des deux*. Et, pour en revenir aux racines fondamentales du principe fédératif, toute institution nouvelle devrait continuer à être conçue comme fournissant *à la fois* un gouvernement central suffisamment fort *et* une autonomie de décentralisation⁴. Enfin, ces nouvelles structures devraient prendre en considération le facteur à la fois nouveau et permanent qu'est l'interdépendance.

4. « Par le concept fédéral, j'entends donc le principe d'organisation par lequel on obtient un compromis entre les demandes concourantes en faveur de l'union et de la diversité territoriale au sein d'une société, par l'établissement d'un système politique unique au sein duquel les gouvernements général et régionaux se voient assigner une autorité coordonnée telle qu'aucun niveau de gouvernement n'est légalement ou politiquement subordonné à l'autre... il ne représente pas un modèle fédéral pur puisqu'il permet toute une série de variations institutionnelles pour mettre en œuvre le principe de l'autorité coordonnée » ; R. L. WATTS, *New Federations*, Oxford University Press, 1966.

L'esquisse ci-dessus des conceptions du fédéralisme au Canada et des tensions politiques au sein du système fédéral, quoique très sommaire, donne l'arrière-plan nécessaire pour aborder les questions et propositions⁵ qui feront l'objet des sections suivantes.

II — IDÉES EN CONFLIT : THÉORIES ET IMAGES DE L'ÉTAT ET DE LA NATION

Dans les développements qui suivent, l'objectif principal est de donner un résumé comparatif des positions initiales qui défendent les principaux participants politiques dans les débats constitutionnels susceptibles de dominer l'arène politique canadienne pour les trois à quatre prochaines années. La perspective est celle d'un Canada réformé. Compte tenu des positions fondamentales, un réaménagement du système politique canadien est-il possible ? On commence avec les idées qui sous-tendent les positions fédérales et indépendantistes, pour ensuite déboucher sur les revendications concrètes.

Un bon nombre d'études ont avancé qu'une forte partie du comportement humain était conditionné par les « images » et la « définition de la situation » que chacun d'entre nous portions à la suite de nos expériences et de notre éducation⁶. Bon nombre de fois, ces « définitions généralisées de la situation » suscitent et limitent en même temps les idées que nous avons et les actions que nous entreprenons. Les deux éléments constitutifs de la définition d'une situation sont les images et les conceptions que nous avons d'une situation donnée. Cette partie de l'article cherche à élucider les images et les conceptions qu'ont René Lévesque et Pierre Elliott Trudeau sur la nature du fédéralisme canadien et du rôle du peuple canadien-français dans le cadre des concepts de base comme ceux d'État et de nation.

Comme méthode, on a décidé de partir des premières œuvres de ces deux dirigeants, dont on peut tirer un certain nombre d'énoncés et d'hypothèses. Avant d'aller plus loin, on se doit d'admettre qu'un tel rapprochement est un peu simpliste et qu'il risque de ne pas rendre pleinement justice à la pensée de la personne en cause. Aucune série de documents ne pourrait rendre justice de toute manière à la complexité ou à la subtilité de la pensée ou des actes d'un dirigeant. Néanmoins, l'exercice peut être utile si nous voulons percevoir les images et les théories ou axiomes de base qui président à leurs politiques et à celles de leurs gouvernements respectifs, que ce soit en les suscitant ou en les canalisant.

5. Voir plus loin pour un résumé plus général de ce processus de révision.

6. Voir, par exemple, Kenneth E. BOULDING, *The Image*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1956 ; Dean G. PRUITT, « Definition of the Situation as a Determinant of International Action », dans H. C. KELMAN, *International Behavior : A Social Psychological Analysis*, Holt, Rinehart & Winston, N.Y., 1965.

René Lévesque produisit pour la première fois sa théorie de la souveraineté-association en septembre 1967. Elle parut dans une série d'articles dans *Le Devoir* et fut subséquemment étoffée dans *Option Québec* de 1968⁷.

Pour examiner les principales thèses de Pierre Trudeau sur le fédéralisme, nous nous référons à cinq articles du livre de Trudeau sur le *Fédéralisme et la société canadienne-française* afin d'élaborer le modèle de sa pensée fondamentale⁸.

Si l'on compare ces idées fondamentales de Lévesque avec celles qu'expriment les dirigeants péquistes depuis l'élection de novembre ou avec la plateforme du parti, la constance est absolument extraordinaire. N'en donnons qu'un exemple : l'édition de 1975 du programme du PQ comporte les déclarations suivantes dans le prologue des « objectifs généraux » :

Quatre siècles d'histoire commune ont donné aux Québécois une volonté indéniable de vivre ensemble et de préserver leur propre culture. Notre existence en tant que nation distincte ne peut être assurée que dans la mesure où nous maîtrisons complètement les instruments de notre vie politique... Mais d'autres exercent dangereusement le pouvoir politique à notre place... nous sommes une minorité au Canada... Le seul gouvernement contrôlé par les Québécois est celui qui est à Québec. Le Québec est bloqué dans presque tous les domaines par des structures dédoublées... La langue française est menacée... Le fédéralisme n'est pas rentable.

Il ne fait aucun doute que les idées exprimées par Lévesque aient eu une influence profonde sur le parti québécois et, par conséquent, sur le gouvernement actuel du Québec.

De même, ce ne serait pas une litote de dire que la plupart des conceptions de M. Trudeau sont devenues des politiques gouvernementales fédérales. À plusieurs titres, ses idées et ses priorités sont incarnées dans des documents tels que « Fédéralisme pour l'avenir » qui définit l'approche d'Ottawa en ce qui concerne la révision constitutionnelle lors de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de février 1968 (qui amorça les débats des neuf dernières années à ce sujet). En outre, sa pensée est devenue une politique fédérale au chapitre des droits linguistiques et du bilinguisme. Plus récemment, le premier

7. McClelland et Stewart, Toronto, dans la version anglaise et Les Éditions de l'Homme dans la version originale en français, à Montréal. Pour une étude de la position du parti québécois, voir Vera MURRAY, *Le parti québécois*, Hurtubise H.M.H., Montréal, 1977. On peut citer deux biographies récentes de Lévesque : Jean PROVENCHER, *René Lévesque*, Les Éditions La Presse, Montréal, 1973, et Peter DESBARATS, *René*, McClelland & Stewart, Toronto, 1976.

8. Les Éditions H.M.H., pour l'édition française de Montréal, et McClelland & Stewart, Toronto, 1967, pour la version anglaise. Les articles auxquels on fait allusion sont : « Le Québec et le problème constitutionnel » (1965) ; « La pratique et la théorie du fédéralisme » (1961) ; « La nouvelle trahison des clercs » (1962) ; « Fédéralisme, nationalisme et raison » (1964) et la « Préface » de 1967. On peut également consulter son *Approaches to Politics*, Oxford University Press, Toronto, 1971.

TABLEAU I

Conceptions du fédéralisme canadien et de l'indépendance du Québec

RENÉ LÉVESQUE	PIERRE ELLIOTT TRUDEAU
Les nations sont formées de peuples dotés d'une personnalité distincte formée par l'histoire, le territoire et la langue.	Les nations se fondent sur la volonté de leurs peuples et sur le consensus qu'ils atteignent.
Les Québécois constituent une nation distincte avec une patrie qui leur est propre, le Québec.	La nation canadienne est fondée essentiellement sur le consensus entre les peuples anglophones et francophones dans un pays pluraliste.
Les changements sociaux rapides menacent la survie de la personnalité collective de la nation.	Les États définis ethniquement sont illogiques et rétrogrades.
La sécurité peut être trouvée au Québec où la population francophone est majoritaire.	Les sociétés devraient avant tout s'efforcer de se doter de bons gouvernements. Le meilleur gouvernement est celui qui assure la liberté dans l'ordre. Le Canada a offert à ses citoyens une liberté et une prospérité rarement égalées.
Les Québécois ont prouvé qu'ils étaient aussi capables que d'autres mais devaient garder le mouvement du progrès.	Si les Québécois donnent une définition ethnique à leur État, cela conduira à de l'intolérance à la négligence des principaux problèmes humains.
Le progrès est paralysé au Canada où les deux nations créent des difficultés l'une pour l'autre.	Le fédéralisme canadien offre des avantages économiques, sociaux, culturels et politiques aux Canadiens français. Ils peuvent faire ce qu'ils veulent au Québec.
Des difficultés proviennent de ce que les deux nations se livrent la lutte sur des problèmes essentiels ainsi que de l'existence de deux ordres de gouvernement.	Le débat nationaliste est stérile et stagnant. Le Québec devrait utiliser les pouvoirs dont il dispose pour promouvoir des réformes et l'excellence de son peuple.
Il est nécessaire pour une nation d'être en charge d'un État fort qui puisse rationaliser, simplifier et centraliser.	Le fédéralisme offre de la flexibilité et des possibilités de compromis qui permettent de concentrer le progrès économique et politique sur toute la société tout en laissant aux provinces les aspects régionaux et culturels.
Le <i>statu quo</i> ou la réforme du fédéralisme canadien ne sont pas possibles. Les demandes du Québec dépassent les possibilités de concession et les deux peuples seront de plus en plus en conflit. L'indépendance est raisonnable et inévitable.	Le Québec peut réaliser toutes les réformes que les nationalistes désirent dans le cadre de la constitution actuelle. La décentralisation est en cours. Les changements constitutionnels et politiques à eux seuls n'assurent pas la survie culturelle.
La solution est la souveraineté politique pour le Québec et une association entre égaux dans un marché commun avec le reste du Canada.	Le Canada doit être un État pluraliste où l'anglais et le français doivent être égaux. L'autonomie provinciale doit être préservée. Le séparatisme ne garantit pas un bon gouvernement. L'approche du Marché commun ne ferait que maintenir les limites actuelles de l'autonomie du Québec.

ministre Trudeau a fait appel aux mêmes valeurs et images lors de son allocution devant la Chambre des Représentants et le Sénat réunis, à Washington⁹.

Quelques-unes de ses déclarations le montreront bien :

Les Canadiens ont résolu de longue date de se donner un régime parlementaire qui favorise les aspirations fondamentales à la liberté, à la justice et à la dignité personnelle. Le respect de la loi, la souveraineté du Parlement, un partage étendu des pouvoirs avec les provinces et la reconnaissance du pluralisme de la société canadienne se combinent pour créer une collectivité où la liberté fleurit mieux que partout ailleurs, où l'égalité des chances entre les personnes et entre les régions est un souci constant.

Cependant, nous n'avons pas encore créé les conditions dans lesquelles les Canadiens de langue française se seraient sentis sur un véritable pied d'égalité...

Ainsi, de génération en génération, s'est transmise l'idée qu'il est possible de construire un pays dans la liberté et l'égalité, avec deux langues et plusieurs cultures...

Des révisions se feront ; il y aura des accommodements...

Et les anglophones et les francophones du Canada devront être plus ouverts à la richesse de la diversité et moins sensibles aux problèmes que celle-ci soulève.

Il nous faudra peut-être réviser certains aspects de notre constitution pour que les six millions et demi de Canadiens de langue française considèrent la fédération canadienne comme la meilleure protection contre leur englobement dans une masse de 220 millions d'anglophones nord-américains...

Mais la sécession ne modifierait en rien les données arithmétiques. Elle ne ferait qu'augmenter le danger...

...une des plus nobles entreprises de l'esprit, c'est la création de sociétés où des personnes d'origines diverses peuvent vivre, aimer et prospérer ensemble.

Ce discours annonça un changement majeur dans la pensée de M. Trudeau : une reconnaissance plus définie de la responsabilité de la fédération canadienne d'aider non seulement les individus mais également les peuples qui composent le Canada, et de la nécessité, peut-être, de modifier la constitution à cet effet.

Un discours antérieur l'avait déjà laissé entendre¹⁰.

Notre tâche est de construire un fédéralisme plus enrichissant pour mieux garantir encore la liberté, l'accomplissement personnel et le bien-être du peuple et des communautés du Canada... La politique du fédéralisme est une politique de compromis.

Les théories de MM. Trudeau et Lévesque, quand elles sont placées dans leur contexte historique, reflètent des concepts fondamentalement différents sur

9. Une allocution prononcée par Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada, lors de la réunion conjointe de la Chambre des représentants et du Sénat des États-Unis, le 22 février 1977 (Communiqué de presse, Bureau du Premier Ministre).

10. Déclaration du Premier Ministre du Canada à la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres à Ottawa les 13 et 14 décembre 1976 (Document 800-6/015).

la nature de la nation¹¹. Les notions de M. Lévesque reflètent la théorie organique de la nation fondée sur le groupe biologiquement ethnique telle que conçue par les nationalistes et romantiques allemands du XIX^e siècle. Toute nation digne de ce nom devrait avoir son propre État fondé sur un peuple et une langue. M. Trudeau suit les idées britanniques et françaises de la nation « élective », la nation fondée sur le choix et la volonté, surtout telle qu'exposée par les penseurs français à la fin du XIX^e siècle. Il s'agit d'une conception raisonnée et démocratique de la nation créée par des peuples et des individus pour réaliser des buts économiques et politiques clairement identifiés. Il s'agit d'une « solidarité désirée » plutôt que d'une obligation à laquelle le peuple n'a pas le choix de se soumettre.

Notre but ici n'est pas de montrer les faiblesses logiques, historiques ou politiques de l'une ou l'autre de ces théories. Nous cherchons plutôt à souligner les zones de divergences et de compatibilité. M. Trudeau est terrorisé par les aberrations possibles du nationalisme fondé sur l'ethnie et c'est à peine s'il accorde la moindre attention à la contribution du nationalisme dans la promotion et la défense du développement communal d'un peuple. On peut dire exactement le contraire de René Lévesque sur les deux plans.

Mais ce qu'il y a de plus frappant, c'est la similarité des buts politiques de ces deux hommes. Tous deux cherchent l'égalité pour la nation canadienne-française, l'affirmation du fait français en Amérique du Nord et une forme plus effective de gouvernement qui, tous deux s'accordent là aussi, devrait être démocratique. Leurs priorités sont cependant à l'inverse les unes des autres. M. Trudeau croit que des individus compétitifs et heureux, vivant en liberté, créeront une nation progressiste. M. Lévesque pense que seule l'indépendance collective de la nation permettra à la nation de progresser et au peuple de bénéficier de ses droits démocratiques. Dans une grande mesure, on peut expliquer les véritables luttes politiques que les deux hommes ont menées au cours de la dernière décennie par leurs priorités identiques, mais inversées. Lévesque s'est battu pour préserver les processus démocratiques et les droits de l'homme et des minorités au sein de son mouvement nationaliste, tandis que Trudeau a lutté contre l'obstination canadienne-anglaise pour affirmer les droits des francophones dans un Canada démocratique.

Mais c'est relativement aux voies vers ces objectifs politiques que les deux dirigeants révèlent des oppositions apparemment insurmontables. Pour Lévesque, il n'existe qu'une seule solution raisonnable, logique et possible au « problème francophone » : l'indépendance politique. Il a même réussi à se convaincre qu'elle était inévitable¹².

11. « Le concept de nation chez Trudeau et Lévesque », Gilles BOYER, *Le Devoir*, 8 décembre 1976.

12. Peter COWON, « P.Q. Puts Faith in Doctrine of Inevitability », *The Citizen*, Ottawa, 25 avril 1977, p. 7.

Trudeau, en revanche, pense que l'on peut réformer le système canadien si les Canadiens français acquièrent la compétence et le sens de la concurrence qu'exige leur participation pleine et entière à la fédération.

On peut en conclure que la similarité des buts des deux philosophies offre une possibilité éventuelle de voir les différences s'aplanir au cours des années. Tous deux acceptent la réalité et la légitimité de la collectivité culturelle, même si la priorité qu'ils lui accordent diffère. Tous deux insistent sur l'autonomie du Québec. Tous deux estiment que le gouvernement démocratique doit l'emporter. Qu'il y ait accord ou non sur les façons d'aboutir à ces fins dépend principalement de deux facteurs. Tout d'abord, il y a lieu de voir s'il est possible d'approfondir la conception du fédéralisme¹³ afin de créer des institutions novatrices qui puissent accommoder la notion de l'égalité des francophones au sein du Canada. L'autre facteur est de savoir si les conditions politiques actuelles donneront la flexibilité et le temps voulus pour changer les attitudes et concevoir des solutions négociables.

III – LE DÉVELOPPEMENT DU DÉBAT CONSTITUTIONNEL

Dans une large mesure, les théories de MM. Lévesque et Trudeau sur le fédéralisme et la nation ont façonné les réactions de leurs gouvernements respectifs dans le cadre du débat constitutionnel au Canada¹⁴. Il existe, bien sûr, de nombreux autres facteurs politiques et administratifs qui font partie de l'équation, comme la recherche du pouvoir et du contrôle. Néanmoins, on peut parfaitement se rendre compte de la présence de la pensée du premier ministre Trudeau derrière les réactions du gouvernement fédéral sur le plan de la réforme constitutionnelle et de ses priorités. Par exemple, depuis qu'il a joint les rangs du Cabinet libéral à Ottawa en 1967, le gouvernement fédéral a manifesté peu d'enthousiasme pour les changements constitutionnels, a surtout insisté sur des réformes dans le domaine de la langue et des droits de l'homme et généralement réagi de façon négative aux initiatives du Québec dont on percevait l'orientation nationaliste. De nombreux analystes font observer maintenant que le mouvement séparatiste a grandi parallèlement au rejet, par Ottawa, des ouvertures du Québec.

Le gouvernement du parti québécois, maintenant au pouvoir à Québec, reflète de la même manière les conceptions du premier ministre Lévesque. Bien qu'il ait été élu sur une plate-forme de « bon gouvernement », il évolue de plus en plus dans une direction nationaliste. Le but est celui de la souveraineté politique avec une association économique avec le reste du Canada. Il n'éprouve aucun intérêt à réformer le système fédéral.

13. Claude RYAN, « Ce qui sépare MM. Lévesque et Trudeau », *Le Devoir*, 29 novembre 1976.

14. L'expression « débat constitutionnel » est utilisée ici dans son sens le plus large pour inclure non seulement toute la question de la répartition des pouvoirs et des ressources entre les gouvernements central et régionaux mais également la question de la nature fondamentale du système politique qui devrait régir les peuples du Canada.

Cette dernière section résume l'évolution du débat constitutionnel au Canada au cours de la dernière décennie et analyse les positions de certains des principaux porte-parole, surtout depuis l'élection au Québec en novembre 1976. Ceux qui désirent des informations plus détaillées sur l'évolution historique du débat et sur les positions adoptées par les différents gouvernements peuvent se référer à plusieurs ouvrages solidement documentés¹⁵. Pratiquement toutes les positions sont encore en évolution. Nous devons nous rendre compte cependant que, quoi qu'il advienne en définitive des négociations entre Québec, Ottawa et les autres provinces, il s'agira d'un « ensemble politique global ». Dans ce sens, les arrangements constitutionnels reflètent des marchés que les partis politiques en présence veulent bien ou sont en mesure d'accepter à un moment donné. Dans ce processus, les positions initiales sont modifiées et échangées dans le vif de la négociation. Ainsi, pour l'instant, il nous suffit d'une connaissance générale de l'évolution relativement aux questions essentielles et d'une idée de la réaction des principaux acteurs devant la situation actuelle. Nous nous concentrerons sur Québec et Ottawa, quitte à mentionner en passant les autres provinces.

Le débat constitutionnel actuel a été provoqué par les exigences croissantes des gouvernements québécois successifs dans les années soixante, ainsi que par l'insatisfaction généralisée des autres gouvernements provinciaux face aux empiétements de juridiction et à la domination fiscale d'Ottawa. Il a été amorcé par la Conférence interprovinciale sur la Confédération de Demain, sous l'égide du gouvernement de John Robarts, de l'Ontario, en 1967. Au cours des quelque six ans qui ont précédé cette date, les seules discussions constitutionnelles avaient porté sur la recherche d'une formule d'amendement pour la Constitution canadienne ainsi que d'une façon de la « repatrier » du Parlement britannique où, par une de ces ironies du système évolutif canadien, la Constitution croupit depuis 1867. Le gouvernement fédéral répondit à l'initiative interprovinciale en accueillant à Ottawa, en 1968, ce qui allait devenir la première d'une série de conférences constitutionnelles.

On en vint à décider de s'engager dans une révision à grande échelle de la Constitution qui, après de nombreuses conférences, aboutit à la discussion d'un projet de révision connu par la suite sous le nom de « Charte de Victoria¹⁶ », qui fut finalement rejetée par le gouvernement du Québec après des pressions de l'opinion publique au cours de l'été 1971.

A — Les questions en litige

Une des meilleures façons de concevoir les questions constitutionnelles en jeu, advenant un système fédéral réformé, est d'étudier les questions évoquées au cours des Conférences constitutionnelles de 1968 à 1971.

15. Voir particulièrement D. V. SMILEY, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill, Toronto, 1972; MEEKISON, *op. cit.*; John SAYWELL (Canadian Annual Review), *Review: 1968-1971*, Ottawa; et *Conférence constitutionnelle*, Comité permanent des Fonctionnaires, 1968-1971, *Propositions soumises par le Gouvernement du Canada et les Gouvernements provinciaux*, Ottawa, Document n° 355.

16. Voir Secrétariat de la Conférence intergouvernementale du Canada (1974), Annexe B.

-
- A. Langues officielles et droits linguistiques
 - B. Les droits fondamentaux
 - C. Les disparités régionales
 - D. La répartition des pouvoirs :
 - 1) la répartition de taxation
 - 2) le pouvoir de dépense
 - 3) sécurité de revenu et services sociaux, y compris la politique sociale
 - 4) le marché des capitaux et les institutions financières
 - 5) la gestion de l'environnement (pollution)
 - 6) la mise en marché interprovinciale
 - 7) affaires extérieures
 - E. Les institutions liées au fédéralisme :
 - 1) le Sénat
 - 2) la Cour suprême
 - 3) la capitale nationale
 - F. La formule d'amendement, le rapatriement et la modernisation de la Constitution
 - G. Les mécanismes pour les relations fédérales-provinciales
 - H. Un préambule pour la Constitution
-

De nombreuses questions importantes évoquées au cours de ces conférences ne se sont jamais frayé un chemin jusqu'à la Charte finale de Victoria. Depuis l'effondrement des conférences constitutionnelles en 1971, un certain nombre de nouvelles exigences, propositions et plaintes provinciales se sont rajoutées à la liste des questions essentielles sur lesquelles les provinces exigent de révisions. Parmi ces nouveaux domaines, il en est un où les provinces, particulièrement le Québec, ont été assez agressives : la juridiction que s'arroge Ottawa dans le domaine des communications. C'est particulièrement vrai des communications radiodiffusées et de la câblodistribution. Il s'agit là simplement d'un des domaines recouverts par la rubrique générale de politique culturelle, auxquels le Québec est particulièrement intéressé. Les autres questions « culturelles » comprennent l'immigration, la politique linguistique et la politique de main-d'œuvre. Un autre aspect litigieux qui a fait son apparition récemment est la question du contrôle des ressources au large des côtes et la répartition des revenus qui découlent de leur exploitation. Les provinces contestent également chaudement la tendance du gouvernement fédéral de limiter le pouvoir des provinces sur les ressources – particulièrement le pétrole et le gaz de l'Alberta et de la Saskatchewan. Plus récemment, le débat constitutionnel a été relancé par la volonté affirmée du premier ministre Trudeau de rapatrier la constitution de Londres avec ou sans l'accord des provinces.

Stimulés par la menace d'action unilatérale proférée par le Premier Ministre, les gouvernements provinciaux se sont rencontrés en été 1976. Répondant au Premier Ministre au nom des provinces, le premier ministre

Lougheed de l'Alberta écrivait dans une lettre d'octobre 1976 que les provinces s'étaient entendues sur le fait que la nouvelle constitution devait comporter une garantie des droits linguistiques, élargir l'implication des provinces au plan de l'immigration, renforcer les droits de taxation provinciaux sur les ressources, restreindre le pouvoir déclaratoire du fédéral, rendre obligatoire une réunion annuelle des premiers ministres, et assujettir la création de toute province nouvelle à un accord sur une formule d'amendement constitutionnel. Les provinces souhaitaient également des discussions plus approfondies sur la culture, les communications, la Cour suprême du Canada, les pouvoirs de dépense du gouvernement fédéral, la représentation au Sénat et les disparités régionales. On s'entendait sur le rapatriement mais on ne parvenait pas à faire l'unanimité sur une formule d'amendement. La Colombie britannique voulait une formule qui lui permettrait un droit de veto ainsi qu'à l'Ontario et au Québec, tandis que l'Alberta estimait qu'aucun amendement constitutionnel n'avait le droit de retirer quoi que ce soit à une province sans son consentement.

Le premier ministre Trudeau répondit aux premiers ministres en janvier 1977, déclarant qu'il était prêt à considérer une fois de plus toute la question de la révision constitutionnelle même si, personnellement, il préférait régler d'abord la question du rapatriement pour trouver ensuite une formule d'amendement. Il joignit à sa lettre un nouveau projet de proclamation qui se proposait de répondre à certaines des questions soulevées par les premiers ministres provinciaux. Cependant, il exclut un accord fédéral antérieur relativement à la participation provinciale à la nomination des juges à la Cour Suprême. La seule réponse publiée à la lettre du Premier Ministre est celle de l'Alberta et elle ne pousse pas plus loin le débat. Cependant, le premier ministre Lévesque du Québec déclara lors d'une conférence de presse en mars 1977 qu'il n'était pas disposé à négocier avec Ottawa tant que les négociations ne partiraient pas de quelque chose de plus substantiel que les aspects évoqués dans le Projet de Déclaration.

B – Les revendications du Québec

La position actuelle du Québec est probablement fondée sur le programme du parti québécois et les objectifs du premier ministre Lévesque et de son gouvernement à Québec. Comme on l'a noté plus haut, l'essentiel est l'objectif de la souveraineté politique assortie d'une association économique avec le reste du Canada sous la forme d'un « marché commun ». Plus tôt, dans son ouvrage *Option Québec*, Lévesque avait indiqué chacun des domaines précis où le Québec exigerait des pouvoirs sans mélange. L'énumération de ces pouvoirs montre pourquoi Lévesque pense que la souveraineté politique est indispensable : citoyenneté, immigration, emploi, les instruments de la culture de masse – films, radio, télévision –, relations internationales, intégrité du territoire québécois et droits sur les ressources au large des côtes, contrôle sur la Cour suprême et la constitution de l'État, juridiction entière en matière de sécurité et de bien-être social, y compris les pensions, les allocations, et l'assurance médicale, adminis-

tration de la justice, juridiction en matière d'assurance, d'incorporation, de banqueroutes, des institutions financières et, « d'une façon générale », sur toutes les activités économiques, y compris, tout particulièrement, la juridiction sur les sociétés industrielles et commerciales, et les institutions d'épargne ainsi que sur toutes les agences internes de développement et d'industrialisation, de même que sur le mouvement et l'investissement de capital. Le programme actuel du parti québécois stipule en outre qu'il récupérerait toutes les taxes actuellement perçues par le gouvernement fédéral au Québec. Le programme propose que, s'il existe un accord réciproque avec le reste du Canada et spécialement l'Ontario, le Québec conserverait alors le principe de la libre circulation des biens dans les deux marchés et établirait un marché commun des tarifs et des douanes, quoique avec un marché agricole spécialisé pour le Québec. Il proposerait aussi l'harmonisation d'un certain nombre de politiques économiques et de mécanismes monétaires communs.

Les institutions et techniques d'une souveraineté-association ont été assez abondamment élaborées dans *Option Québec*. Lévesque rappelle d'abord qu'il faut reconnaître l'existence d'interdépendances croissantes dans le monde. À partir de la « formule du Marché commun » et d'une association volontaire entre partenaires égaux, le Québec et le reste du Canada pourraient créer une « nouvelle union canadienne ». Elle pourrait comprendre une forme d'union monétaire, des tarifs communs, une union postale, l'administration commune de la dette publique, la coordination des politiques et certains programmes communs dans le domaine de la défense et des affaires étrangères. Il faudrait des comités mixtes permanents de fonctionnaires pour assurer la coordination fiscale, une autorité administrative commune pour l'association, une cour d'arbitrage, des organismes pour traiter des autres questions de coordination et de planification, des réunions régulières d'un Conseil conjoint des ministres et des rencontres entre des délégations des deux parlements. L'important, c'est que tout se fasse « dans le cadre de la saine égalité de l'association ».

Il n'y a pas de raison de douter qu'il s'agit là des objectifs fondamentaux du parti québécois. Dans sa déclaration à la conférence fédérale-provinciale aux ministres des Finances en décembre 1976, la première à laquelle il participait depuis qu'il était devenu ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, Claude Morin indiqua qu'il y aurait une coopération active tant que Québec sera membre de la Confédération mais que son gouvernement jugeait néanmoins que le régime fédéral actuel devait être remplacé par « un nouvel ordre politique », bien qu'il n'ait pas précisé de quoi il s'agissait. Le Québec recherche un nouvel équilibre fondamental, disait-il. Le cadre politique actuel ne convenait tout simplement plus. Cependant, tout changement serait introduit de façon démocratique. Il réitéra que l'objectif spécifique était « la souveraineté politique » liée à une association économique.

Le même message fut répété par M. Lévesque lors de la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, la semaine suivante. En outre, il donna une explication concise et claire des frustrations du Québec. Il estimait que cette conférence sur les structures financières était une autre initiative évidente

d'Ottawa pour accroître ses recettes fiscales de façon à devenir le seul gouvernement doté des fonds nécessaires pour faire face aux nouveaux besoins et, en conséquence, être le seul palier gouvernemental avec la liberté d'action voulue pour déterminer l'orientation de l'activité gouvernementale. La capacité d'Ottawa « d'usurper pour soi toute une série de nouveaux pouvoirs », déclara M. Lévesque, avait été démontrée au cours des récentes années par la création de ministères comme ceux de l'Expansion économique régionale, l'Environnement, la Consommation et les Corporations, les Affaires urbaines, les Communications, la Science et la Technologie... « De tout cela », précisait M. Lévesque, « il résulte une pénétration sans cesse croissante du fédéral dans de nombreux domaines d'activités nouveaux, tant au plan économique que social... pour nulle autre raison que le fait de dépenser de l'argent dans ces domaines ». Nous voyons là une des racines profondes des griefs du Québec.

Lors de son discours devant l'*Economic Club* de New York en janvier de cette année, René Lévesque déclarait que « l'indépendance pour le Québec apparaît donc aussi normale, j'allais dire presque aussi inévitable, que celle des États américains il y a 200 ans ». Il l'a réaffirmé une fois de plus à l'Assemblée nationale le 16 mars 1977 en réponse à une question du chef de l'Opposition sur les projets du gouvernement relativement à la séparation du Québec. Lévesque répondit que son parti avait l'intention de retirer le Québec de la Confédération. Tous les pouvoirs de taxation et les domaines de compétence seraient rapatriés au Québec.

Examinons une dernière fois les griefs des dirigeants de l'actuel gouvernement du Québec. Ils ont été exprimés avec beaucoup de clarté par Claude Morin dans une lettre publique adressée au ministre des Affaires intergouvernementales de l'époque, François Cloutier, l'invitant à ne pas accepter de *package deal* ou « marchés globaux » avec Ottawa¹⁷. Morin faisait allusion aux propositions de révision constitutionnelle du gouvernement de Daniel Johnson en 1968 – signifiant ainsi la continuité de la position québécoise. Les raisons pour lesquelles le Québec insiste sur une révision constitutionnelle sont que dans le système fédéral actuel :

1) la Constitution permet et autorise pratiquement n'importe quelle intervention fédérale dans des domaines qui devraient normalement être réservés aux provinces ;

2) grâce à ses abondantes ressources, le gouvernement fédéral a été capable de s'engager dans toute une série de champs d'activité nouveaux dont la responsabilité, entre Ottawa et les provinces, n'était pas clairement définie dans la constitution originale ;

3) avec le temps, Ottawa est parvenu à acquérir le contrôle sur les principaux leviers modernes du pouvoir dans les domaines politiques, sociaux, culturels, économiques, relatifs au développement régional, à l'environnement, à la re-

17. *Le Devoir*, 11 février 1976.

cherche, aux affaires urbaines, au développement industriel et à l'investissement étranger ;

4) Ottawa est ainsi capable de créer la société de demain grâce à un degré élevé de centralisation ;

5) les gouvernements provinciaux sont simplement devenus des branches régionales d'un gouvernement fédéral centralisé, sans marge de décision autonome sérieuse et sans un budget suffisant pour mettre en œuvre les rares décisions qu'ils peuvent encore prendre ;

6) un changement dans la constitution est nécessaire pour rétablir les règles du jeu politique en ce qui concerne la personnalité unique du Québec.

Un parallèle entre le processus de révision constitutionnelle depuis la fin des années soixante et les griefs ainsi que les buts politiques des gouvernements du Québec démontre l'écart considérable entre les propositions du Québec et les domaines de réforme que le gouvernement fédéral et les autres provinces sont disposés, pour l'instant, à envisager. Pour montrer ces différences et résumer le débat, nous avons préparé le tableau II en fonction des propositions du Québec de 1968, sans même tenir compte de la volonté ou le refus du gouvernement québécois actuel d'arriver à un compromis.

C – L'attitude d'Ottawa

La position actuelle du gouvernement fédéral sur les changements possibles d'importance à la constitution est déduite de documents assez dépassés où l'on découvre en outre qu'ils n'ont été énoncés qu'en termes très généraux ¹⁸.

Si l'on en croit ces documents et l'attitude du gouvernement fédéral au cours des négociations des dix dernières années, il a pour but essentiel de rapatrier la Constitution, de trouver une formule d'amendement, de codifier les Droits de l'Homme et de faire inscrire les droits linguistiques en toutes lettres. Après cela, Ottawa estime que, dans toute redistribution de la carte du système fédéral, le gouvernement central doit conserver les principaux instruments de la politique économique, y compris la possibilité de stimuler et de régir l'économie nationale elle-même. Il doit également disposer des ressources économiques nécessaires pour la redistribution des revenus entre les provinces pauvres et les provinces riches du Canada, de même qu'entre les individus. Il exige en outre la responsabilité pleine et entière pour la politique étrangère du Canada. Enfin, le fédéral ne saurait être exclu des secteurs culturels et technologiques des provinces.

18. Particulièrement Lester B. PEARSON, *Fédéralisme pour l'avenir*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1968 ; Pierre Elliott TRUDEAU, *La Constitution canadienne et le citoyen*, Ottawa, 1969, et les propositions soumises par le gouvernement du Canada dans le document n° 355, Secrétariat de la Conférence intergouvernementale du Canada. Pour des commentaires sur la position fédérale vue d'après une perspective québécoise, voir Claude MORIN, *Quebec versus Ottawa*, Presses de l'Université de Toronto, 1976.

TABLEAU II

Éléments de propositions pour une réforme constitutionnelle 1968-1977

DOMAINE DE JURIDICTION	GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1977 ^a	GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX 1976 ^b	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1968 ^c
<i>Droits linguistiques</i>	L'anglais et le français, langues officielles du Canada pour le gouvernement fédéral et reconnus dans la Constitution Il faut un texte de la Constitution en français, officiel.	Généralement identique au point de vue fédéral mais se réfère aux propositions plus globales de la Charte de Victoria	Accord général mais à assurer par une commission intergouvernementale bipartite anglo-francophone. La Constitution doit être dans les deux langues, chaque version faisant également foi.
<i>Droits de l'homme et droits politiques</i>	Il n'est pas question de droits politiques dans la Charte de Victoria		Les gouvernements fédéral et provinciaux seraient responsables de la mise en œuvre des droits de l'homme dans leurs juridictions respectives.
<i>Disparités régionales</i>	Engagement des provinces et du gouvernement fédéral d'y remédier mais sans recours à la coercition	Ajouter aux propositions fédérales la notion de péréquation	Le gouvernement fédéral conserve le droit d'effectuer des transferts de péréquation.
<i>Sénat</i>	Accroître le nombre de sénateurs de l'Ouest – aucune allusion à une plus grande participation provinciale	Réclamation de la Colombie britannique	Si le système parlementaire doit être composé de représentants provinciaux, nommés pour des périodes de temps plus courtes. Possiblement aucun droit de veto sur les projets de lois des Communes.
<i>Préambule</i>			La Constitution devrait avoir un préambule qui exposerait les principes généraux de souveraineté, démocratie, droits fondamentaux, objectifs et le rôle du Québec.
<i>Primauté</i>			Déclaration comme quoi la Constitution a une suprématie absolue sur toute autre institution.

TABLEAU II (suite)

DOMAINE DE JURIDICTION	GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1977 ^a	GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX 1976 ^b	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1968 ^c
<i>Nom</i>			Changer le nom officiel pour Union du Canada. Le mot « État » devrait remplacer le mot « province ».
<i>Objectifs</i>			Le Canada doit être conçu à la fois comme une fédération d'États constituants et comme l'association de deux nations qui s'entendent pour établir une structure commune tout en conservant leurs droits et libertés.
<i>Capitale</i>			Hull en même temps qu'Ottawa.
<i>Monarchie</i>			À remplacer par un président.
<i>Système parlementaire</i>			Il faut songer à le remplacer par un système semblable à celui du Congrès.
<i>Constitutions provinciales</i>			Chaque province décidera du titre et du mode d'élection du chef de l'exécutif qui devient le représentant <i>ex officio</i> de la Couronne (si la monarchie est préservée).
<i>Cours</i>	Retrait des propositions antérieures	Plus grand rôle des provinces dans la nomination des juges, plus d'autres modifications, à la Cour suprême du Canada	Création d'une cour constitutionnelle avec au moins deux tiers des juges nommés par les provinces. La Cour d'Appel fédéral se limitera aux question découlant d'une législation fédérale, les provinces

TABLEAU II (suite)

DOMAINE DE JURIDICTION	GOVERNEMENT FÉDÉRAL 1977 ^a	GOVERNEMENTS PROVINCIAUX 1976 ^b	GOVERNEMENT DU QUÉBEC 1968 ^c
			ayant le droit de se prévaloir de cette instance pour une partie ou la totalité de leurs lois si elles le veulent.
			Les provinces nommeront les juges et institueront leurs propres cours pour la mise en œuvre tant des lois fédérales que provinciales. Mais Ottawa aurait quand même le droit d'établir ses propres cours pour administrer des lois (<i>sic</i>).
<i>Pouvoirs résiduels</i>			Les provinces conservent tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément accordés au gouvernement central.
<i>Pouvoir déclaratoire</i>	Avant que le Parlement ne puisse déclarer qu'une entreprise dans une province est de l'intérêt général du Canada, il faut qu'il y ait consultation avec la province concernée	Le pouvoir déclaratoire ne peut être exercé qu'avec l'accord de la province affectée	Limitation générale.
RÉPARTITION DES POUVOIRS LÉGISLATIFS	(Remarque : seuls les principaux changements sont indiqués par rapport à la situation existante.)		
<i>Flexibilité</i>			Les juridictions partagées et la possibilité de déléguer des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux (avec compensation financière) augmentent la flexibilité à long terme du système.

TABLEAU II (suite)

DOMAINE DE JURIDICTION	GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1977 ^a	GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX 1976 ^b	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1968 ^c
<i>Pouvoirs fédéraux</i>		La création de nouvelles provinces dépendrait d'un accord sur une formule d'amendement constitutionnel quelconque	Ajouter : pratiques commerciales restrictives et monopoles ; transport international et interprovincial par air, mer et rail (mais pas le transport routier). Restreindre les pouvoirs fédéraux sur affaires étrangères, commerce, fiscalité, dépenses, naturalisation, incorporation. Aucune proposition concrète encore, relativement à droit criminel, pêche, commerce interprovincial, assurance-chômage et affaires indiennes.
<i>Pouvoirs partagés conjointes</i>		Ajouter : culture définie comme les arts, la littérature et l'héritage culturel.	Ajouter (aux pouvoirs conjoints actuels en agriculture et en immigration) : statistiques, censure, banqueroutes, diffusion, cinéma ; mise en marché des produits agricoles, alimentaires et pharmaceutiques.
<i>Pouvoirs provinciaux</i>		Augmenter le rôle des provinces en immigration et les communications, spécialement la câblodiffusion.	Juridictions exclusives des provinces sur l'éducation à tous les niveaux et toutes les formes de sécurité sociale (pensions, allocations, santé, main-d'œuvre). Ajouter : mariage et divorce, transactions financières autres que bancaires, relations de travail, toutes les routes, l'intégration des immigrants, la réhabilitation des prisonniers, toutes les ressources, logement

TABLEAU II (suite)

DOMAINE DE JURIDICTION	GOVERNEMENT FÉDÉRAL 1977 ^a	GOVERNEMENTS PROVINCIAUX 1976 ^b	GOVERNEMENT DU QUÉBEC 1968 ^c
<i>Relations internationales</i>			et urbanisme, récréation, plaisirs et sport. Dans le cadre de la politique étrangère fédérale, les provinces devraient pouvoir signer des accords avec l'étranger dans des domaines de leur juridiction, participer à des délégations fédérales, avoir un rôle plus substantiel au chapitre de l'aide extérieure, et pouvoir assister à des conférences internationales qui les affectent même si le Canada n'y est pas représenté.
<i>Fiscalité</i>		Renforcer les pouvoirs de taxation des provinces sur toutes les ressources.	Les provinces et Ottawa devraient tous deux avoir accès à tous les champs de revenus à l'exception de l'impôt foncier pour les provinces et les accises et douanes pour le fédéral.
<i>Pouvoir de dépenser du gouvernement central</i>		Élaborer un mécanisme de consensus à mettre en œuvre avant qu'Ottawa ne dépense dans des domaines de juridiction provinciale.	Restreindre les dépenses d'Ottawa aux domaines de sa juridiction en dehors des octrois de péréquation et des fonds de développement pour les régions défavorisées.
<i>Relations et consultations intergouvernementales</i>	Réunion annuelle des premiers ministres	Même chose.	Même chose. Il faudrait établir des mécanismes de consultation systématique entre Ottawa et les provinces relativement aux politiques économiques et leurs composantes fiscale, monétaire, commerciale et autres. Il faut

TABLEAU II (suite)

DOMAINE DE JURIDICTION	GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1977 ^a	GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX 1976 ^b	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1968 ^c
<i>Amendement</i>	<p>Par le Parlement et une majorité des législatures provinciales, y compris les provinces avec 25% de la population (à l'époque ou auparavant), deux ou plus des provinces atlantiques, et deux des provinces de l'Ouest (peut-être 50% de la population). Ottawa et une province auraient le droit de promulguer un amendement qui n'affecterait que la province.</p> <p>La Chambre des Communes pourrait renverser une décision du Sénat.</p> <p>Ottawa pourrait amender les dispositions constitutionnelles qui s'appliquent aux pouvoirs de l'exécutif fédéral, tandis que les provinces pourraient modifier seules leurs propres constitutions (avec un certain nombre d'exceptions).</p>	<p>Accord sur la formule fédérale (Charte de Victoria) à l'exception de la Colombie britannique qui veut un droit de veto individuel et l'Alberta qui juge qu'aucun amendement à la Constitution ne devrait, sans son accord, ôter à une province des droits qui lui ont déjà été conférés.</p>	<p>établir une commission intergouvernementale permanente sur la taxation pour préparer les activités dans ce domaine pour une période de temps déterminée.</p> <p>Il faut prévoir plusieurs modalités, permettant souplesse dans certains cas, rigidité dans d'autres. Aucun amendement unilatéral pour quelque mesure que ce soit. Il faut indiquer à qui revient l'initiative de droit.</p>
<i>Rapatriement</i>	<p>Par pétition à la Reine et au Parlement britannique.</p>		<p>Par promulgation d'une nouvelle constitution canadienne au Canada.</p>

- a) Lettre du premier ministre Pierre Elliott Trudeau aux premiers ministres provinciaux, le 19 janvier 1977.
- b) Lettre du premier ministre Peter Lougheed, de l'Alberta, au nom de tous les premiers ministres provinciaux, au premier ministre Trudeau, le 14 octobre 1976.
- c) Propositions du Gouvernement du Québec à la Conférence constitutionnelle, le 24 août 1968.

Ottawa est d'accord qu'il faut trouver de nouvelles techniques pour améliorer la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il ne s'objecterait pas complètement à l'idée de voir certains sénateurs nommés par les gouvernements provinciaux tout en concédant au Sénat des pouvoirs accrus en ce qui concerne la nomination des juges à la Cour suprême, des ambassadeurs et des chefs d'agences culturelles. Cependant, le Sénat perdrait son droit de veto sur les lois de la Chambre des Communes.

Bien que le premier ministre Trudeau ait déclaré dans son discours de janvier 1977 à la Chambre de Commerce de Québec que toute la Constitution, en dehors des questions fondamentales du respect des droits de l'homme individuels et collectifs, peut être sujette à des modifications profondes, ses dernières déclarations semblent refléter un certain recul; il parle, en effet, beaucoup plus d'accommodement, de modification, etc. Il a indiqué que la décentralisation pouvait être examinée en détail mais que, de toutes manières, elle ne pouvait aller beaucoup plus loin sans détruire le gouvernement central. En outre, ajoutait-il, il n'est aucune décentralisation qui puisse vraiment satisfaire le parti québécois. Au cours de son discours en Saskatchewan d'avril 1977, M. Trudeau déclarait que « le Canada était indivisible. Nous n'en discuterons même pas – jamais ». Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Marc Lalonde, déclarait lors d'une entrevue avec la Radio d'État que le statut particulier pour le Québec n'était pas une solution réaliste et qu'il vaudrait encore mieux diviser le Canada ¹⁹.

D – D'autres acteurs

Si tout ce que nous venons de dire représente encore la position générale d'Ottawa, elle ne pourrait même pas satisfaire les exigences des provinces anglophones, sans même parler du Québec. Il ne semble pas qu'on ait mieux à espérer du côté des deux autres partis principaux dans l'opposition. Tous deux ont affirmé la nécessité d'un gouvernement central qui soit fort. Le chef du parti progressiste-conservateur, M. Joe Clark, a dit qu'on pourrait accorder plus de contrôle et de pouvoirs aux provinces dans les domaines du développement industriel, de la culture, de l'immigration, des affaires urbaines et des communications ²⁰. Cependant, il n'est pas allé dans les détails. Bien qu'il ait laissé croire que son parti aimerait voir le Sénat remplir son rôle original de représentant des régions, il a également reconnu que, selon lui, « on peut accomplir beaucoup de choses sans nécessairement passer par une révision constitutionnelle ²¹ ».

Ed Broadbent, chef du Nouveau parti démocratique, juge que même les politiques du parti progressiste-conservateur sont trop décentralisantes, particulièrement pour ce qui est des pouvoirs économiques. À cet égard, il attaque également le parti libéral pour avoir donné une juridiction exclusive aux

19. *Globe and Mail*, Toronto, 22 novembre 1976.

20. Déclaration lors de l'assemblée de mise en nomination dans le comté de Louis-Hébert.

21. Déclaration au Parlement, Débats de la Chambre des Communes, 18 février 1977.

provinces sur l'assurance médicale et hospitalisation comme sur l'éducation universitaire. Son parti estime que la décentralisation des pouvoirs économiques enrichit les provinces riches et affaiblit les pauvres, élargit l'écart entre l'Est et l'Ouest tout en réduisant la possibilité pour les anglophones de comprendre et d'accepter les changements au Québec. Broadbent pense qu'il n'est pas nécessaire de changer grand-chose à la constitution. On peut obtenir une plus grande flexibilité en donnant aux provinces un champ administratif plus vaste et en évitant d'appliquer des programmes de façon uniforme à toutes les provinces²².

Les premiers ministres provinciaux ont pris des positions très fermes à l'égard des propositions du parti québécois sur la souveraineté politique et l'association. Lors de discours au *Canadian Club* de Toronto en janvier 1977 et au *Canadian Club* de Montréal en avril, ainsi qu'au cours d'une entrevue subséquente avec *Le Devoir*, le premier ministre de la Saskatchewan, M. Allan Blakeney, donna une idée assez juste de la réaction des Canadiens de l'Ouest²³. Il pensait que la solution des problèmes actuels résidait dans un fédéralisme plus souple qui concéderait les principaux pouvoirs économiques nécessaires pour défendre le pays à Ottawa et donnerait aux provinces plus de pouvoirs pour satisfaire leurs propres aspirations culturelles, sociales et économiques. Il pensait plus particulièrement qu'il existait certains domaines où le pays pouvait supporter une plus grande décentralisation, comme les communications, la culture et l'immigration. Il estimait que d'autres domaines spécifiques pouvaient parfaitement faire l'objet d'accords spéciaux entre les provinces individuelles et le gouvernement fédéral. Il s'attendait également à une représentation plus forte des gouvernements provinciaux dans certaines institutions centrales comme dans le cadre des nominations au Sénat et à la Cour suprême. Cependant, en ce qui concerne la proposition québécoise d'un marché commun après l'indépendance politique, le premier ministre Blakeney déclare franchement qu'une telle conception n'intéresse tout simplement pas les Canadiens de l'Ouest. Les provinces de l'Ouest, dit-il, dépendent de la stabilité de l'économie manufacturière de l'Est pour équilibrer les hauts et les bas de l'économie de l'Ouest basée sur l'exploitation des ressources naturelles. C'est pour cette raison qu'elles sont prêtes à payer plus cher les produits de l'Est qui sont protégés par des barrières tarifaires dans un marché commun déjà en place. Cette attitude générale de rejet à la fois de la souveraineté-association et des structures actuelles du régime fédéral a été réaffirmée lors de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest en mai 1977.

Le Premier Ministre de l'Ontario a adopté une attitude aussi ferme alors qu'au cours d'un discours devant l'*Empire Club* de Toronto, il déclarait qu'en

22. « PC Style Approach Dangerous : NPD », *Citizen*, Ottawa, 21 mars 1977, p. 40. Voir également « Equality and National Unity », rapport de Ed Broadbent au Conseil fédéral du Nouveau parti démocratique, 20 mars 1977.

23. *Le Devoir*, 9 avril 1977.

termes clairs, cela signifie qu'il serait complètement insensé pour le gouvernement du Québec de croire qu'il pourrait avoir à la fois l'indépendance et l'association économique avec le reste du Canada ²⁴.

M. Davis précisait dans ce discours que si le Québec, par son attitude, limitait le nombre d'options offertes, il serait très naïf de croire que le gouvernement québécois pourrait s'attendre au même esprit de compréhension et de coopération après son indépendance politique.

IV – CONCLUSIONS

Ni les propositions des provinces de langue anglaise à la Conférence des premiers ministres sur la Constitution, à Toronto, en septembre 1976, ni les lettres du gouvernement fédéral aux premiers ministres provinciaux, ni même la réponse de l'Alberta de février 1977 aux ouvertures fédérales (la seule réponse publique, jusqu'à maintenant) n'ont ajouté grand-chose au débat constitutionnel. La seule nouveauté serait un consensus apparent entre toutes les provinces sur certaines conceptions exprimées au cours de la révision constitutionnelle entre 1968 et 1971. Ainsi qu'on a pu le voir dans le tableau II, les provinces exigent le transfert à leur profit de certaines juridictions, des pouvoirs partagés ou conjoints plus nombreux, une redistribution des dispositions administratives entre les deux paliers de gouvernement et une plus grande participation des provinces aux institutions centrales. Ni les provinces de l'Ouest, ni l'Ontario ne sont disposées à concevoir un marché commun avec un Québec souverain. Les dirigeants des provinces atlantiques ont simplement déclaré que la séparation du Québec serait une expérience traumatisante qui aurait des conséquences désastreuses ²⁵.

L'écart est considérable entre le gouvernement québécois actuel et le gouvernement d'Ottawa et des autres provinces. Bien que de son côté le Québec ait parlé de souveraineté-association depuis l'élection de novembre, les autres dirigeants politiques n'ont pas seulement évoqué leur attachement à un Canada uni, dont le Québec serait un membre à part entière, mais également leur détermination de maintenir un gouvernement central raisonnablement fort. Comme on l'a vu, voilà plusieurs années que de nombreuses propositions de réforme constitutionnelle circulent. Cependant, comparativement aux demandes des gouvernements québécois antérieurs, à plus forte raison, des propositions de l'actuel gouvernement du Québec, les propositions de réforme reflètent tout au plus des innovations conjoncturelles dans un cadre général d'acceptation du *statu quo*. Aucune des propositions du gouvernement fédéral ou des provinces n'a su se rapprocher le moins des souhaits exprimés par tous les gouvernements du Québec depuis la dernière décennie (et même avant).

24. *Globe and Mail*, 22 avril 1977.

25. Entrevue avec le premier ministre Frank Moore, *Le Droit*, Ottawa, 20 avril 1977 ; « Une intervention de M. Reagan », *Le Devoir*, 13 janvier 1977 ; « Atlantic Orphans », *The Canadian*, 2 avril 1977.

Une conciliation est-elle possible ? Tout dépendra de l'équilibre entre les facteurs qui jouent à l'heure actuelle. Il semble évident que si les dirigeants du parti québécois maintiennent leur position, leur option unique, il n'y a place pour aucun compromis avec les dirigeants actuels du fédéral et des provinces anglo-saxonnes. Cependant, il existe plusieurs possibilités, même si le parti québécois est au pouvoir. Par exemple, il est possible que les leaders québécois ne veuillent que renforcer au maximum la position du Québec au Canada advenant une renégociation des différentes options, même si les membres du Cabinet péquiste aient nié que ce fût là leurs intentions. Deuxièmement, les précisions parcimonieuses que le PQ a données sur son concept d'association économique indiquent bien que le parti est pleinement conscient des coûts possibles de la séparation et des avantages économiques que retire le Québec de sa présence dans le Canada. On y voit déjà un chemin de négociation. À long terme, des conditions économiques défavorables au Québec, des réactions continuellement négatives dans les autres provinces canadiennes et un « non » au référendum sur l'indépendance pourraient persuader la direction du parti québécois que la solution politiquement la plus sage serait de négocier une autonomie et une égalité maximum à l'intérieur du Canada.

Outre ces possibilités, la seule autre voie pour les fédéralistes serait d'en appeler au peuple québécois par-dessus la tête de son gouvernement. Mais un tel geste exigerait l'appui des partis d'oppositions fédéralistes au Québec ainsi que des différentes associations de citoyens qui soutiennent « l'option canadienne ». Cependant, si l'histoire a le moindrement à nous enseigner quelque chose, c'est que l'image qu'a René Lévesque de la nation canadienne-française et de son rôle dans le fédéralisme, est fortement partagée par les élites de tous les partis et de tous les secteurs de la population du Québec. En outre, tous les gouvernements du Québec de la dernière décennie ont demandé l'autonomie provinciale, l'égalité de la culture française et des garanties pour les deux. Aucun appel à la population québécoise et à ses partis fédéralistes n'a eu de chance de réussir à moins que les autres provinces, le monde des affaires anglophone et le gouvernement fédéral ne démontrent de façon éclatante que des changements majeurs peuvent être apportés à la fédération canadienne. Ces changements iraient évidemment infiniment plus loin que le « vernissage » du *statu quo*. Depuis l'élection du Québec, nous n'avons cessé d'entendre des grands appels à l'unité et de nombreuses professions de sympathie et de compréhension pour la position québécoise. Mais on attend toujours les schémas créateurs et les idées fructueuses qui présideraient à l'élaboration de nouvelles institutions chargées d'assurer à la fois l'autonomie provinciale et l'égalité culturelle. En d'autres mots, nous ne disposons toujours pas des forces politiques et des idées qui permettraient de remporter le référendum en faveur de l'option canadienne. La tension actuelle dans le système politique canadien peut éventuellement susciter de telles idées mais elle risque aussi bien de produire l'inverse, ce qui serait très grave.